José Ángel Sotillo

El sistema de cooperación para el desarrollo

ACTORES, FORMAS Y PROCESOS







La vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo (VARD): una historia interminable en la cooperación[1]

Francisco Rey Marcos
Codirector del Instituto de Estudios
Sobre Conflictos y Acción Humanitaria
(IECAH)

1. La VARD: centrando los términos del debate al día de hoy

Desde su aparición a mediados de los 80, el debate sobre la VARD (Vinculación ayuda, rehabilitación y desarrollo) ha evolucionado en torno a dos ejes. El **primero se centra en aspectos técnicos y metodológicos**, relativos a cómo llevar a cabo tal vinculación desde un enfoque de *continuum* o de *contiguum*. Tal eje de discusión ha sido el dominante, sobre todo en los 90, y, habida cuenta de las dificultades administrativas y operativas que han obstaculizado la materialización práctica de las propuestas teóricas, cabe decir que todavía hoy resulta necesario profundizar en él, a fin de explorar mecanismos de implementación más eficaces. El **segundo eje** de discusión surgió más tarde, hacia finales de los 90 y principios de la década siguiente, y **no se centra en cómo realizar la VARD, sino en cuestionar ésta como tal objetivo, así como el nuevo tipo de humanitarismo en el que se inscribe**, habida cuenta de sus posibles consecuencias negativas (politización de la ayuda humanitaria, erosión del espacio y los principios humanitarios, etc.) sobre todo en contextos de conflicto armado y emergencias política complejas. Así pues, **en la última década, el debate sobre la VARD se ha avivado y ampliado con nuevos planteamientos que rebasan lo técnico para formular consideraciones políticas, éticas y jurídicas**.

Esta segunda línea de debate se refiere fundamentalmente a contextos de emergencias políticas complejas y formula en síntesis dos cuestionamientos: que la VARD en la práctica no es viable en los cuasi-estados en conflicto o post-conflicto, por incapacidad propia y porque los propios donantes son reticentes a superar la ayuda de emergencia a favor de la cooperación al desarrollo; y que la VARD es peligrosa y no deseable, puesto que conlleva la politización de la ayuda humanitaria, su instrumentalización al servicio de los intereses de los donantes, un mayor control de las ONG implementadoras y la erosión del “espacio humanitario” y de los principios humanitarios.

Este tipo de críticas han alimentado en los últimos años la propuesta partidaria de una “vuelta a las bases”, es decir, de recuperar el concepto clásico de la ayuda humanitaria paliativa y limitada a salvar vidas y aliviar el sufrimiento, despojándola de otros objetivos más amplios, como única forma de evitar su politización y preservar los principios humanitarios.

En definitiva, el debate sobre la VARD sigue abierto y gira hoy en torno a los siguientes dilemas:

---

[1] Basado en anteriores trabajos del autor y en una reciente consultoría realizada por IECAH para la AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo) en la que han participado Karlos Pérez de Armiño, François Grunewald, Irene Arcas y Valentina González. “La vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo (VARD) Estado de la situación internacional y aportaciones para la formulación de una política de la Oficina de Acción Humanitaria (OAH)”. Madrid. 2010.

- Cómo materializar la VARD en contextos de desastres naturales, habida cuenta del incremento del número e impacto de estos durante la última década, y, sobre todo, a la vista de que tal tendencia previsiblemente continuará. En efecto, la VARD debe prestar creciente atención a elementos de prevención de desastres que incluyan lo que se ha dado en denominar medidas de *adaptación al cambio climático*. En estos contextos la cuestión de la VARD parece más abordable.

- Cómo materializar la ayuda humanitaria con enfoque de desarrollo en contextos de conflicto utilizándola como instrumento de construcción de la paz. Si bien tal posible función ha sido exagerada, es cierto que la ayuda humanitaria puede realizar una aportación positiva a la paz a escala local, en línea con el enfoque denominado *sensibilidad al conflicto*. En estos contextos, por el contrario, la cuestión es más compleja y los riesgos de politización, mayores.

- En qué medida la VARD es posible en la práctica y es deseable en emergencias políticas complejas, con estados frágiles o fallidos y conflicto armado. Este dilema se ha agudizado a la vista del creciente uso de la ayuda humanitaria para fines de lucha antiterrorista o de seguridad (como en Afganistán o Irak). Igualmente, los *conceptos de recuperación temprana* y de *responsabilidad de proteger* aportan nuevos elementos para el debate en este campo.

- En qué medida el objetivo de la VARD en sí debería ser dejado de lado, así como el llamado nuevo humanitarismo en su conjunto, para volver a una ayuda humanitaria clásica sin objetivos de desarrollo.

2. Algunas propuestas a estos dilemas

Como conclusión de los debates y de las críticas, **consideramos en primer lugar que es factible y deseable perseguir una VARD compatible con el espacio humanitario y los principios humanitarios**. Resulta cuestionable que la VARD tenga que llevar siempre y necesariamente a la politización, instrumentalización y erosión de la ayuda humanitaria. Estos problemas son imputables más bien a un cierto tipo de humanitarismo que al deseable objetivo de la VARD, cuya formulación antecedió en el tiempo a aquél. El problema no radica tanto en la vinculación, como en la utilización que muchos donantes han realizado de ese objetivo. El reto es hacer compatible la VARD con la preservación del espacio humanitario independiente y de los principios humanitarios.

En este sentido, cabe apuntar que la perspectiva del desarrollo no debe verse sólo en función de las políticas macro y estatales, por necesarias que sean, sino que también puede contribuir a él un proceso micro, local, y protagonizado por actores sociales (cooperativas, asociaciones, etc.) e instituciones locales. Los *proyectos*, aunque con un carácter fragmentado, parcial y meramente local, también pueden contribuir al desarrollo concebido como un proceso de reducción de la vulnerabilidad e incremento de las capacidades.

En segundo lugar, aunque muchos Estados donantes pueden tener más motivación para instrumentalizar la ayuda humanitaria en clave geopolítica, distorsionando así la VARD, otros actores y donantes pueden actuar desde una lógica más respetuosa con el espacio humanitario, como pueden ser otros estados pequeños y medianos, las agencias de Naciones Unidas, las instituciones locales y las ONG.

En definitiva, es posible buscar espacios para la VARD escapando a la politización sin un "retorno a las bases" que puede ser difícil e indeseable. Persiste un amplio margen para que, sobre todo a escala local, la ayuda humanitaria contribuya a la creación de capacidades y al desarrollo sostenible de los vulnerables.

3. Problemas de la VARD en los organismos donantes: Comisión Europea y cooperación española

Aunque con altibajos, **desde los años 90, las cuestiones VARD han ido cobrando fuerza en el conjunto de donantes** y eso, y el no haberse consolidado en las políticas públicas de los países receptores de ayuda es en si mismo un problema. La VARD debe dejar de ser vista como "un problema del donante" para pasar a ser un tema esencial de las políticas de desarrollo.

La **Comisión Europea** ha sido uno de los actores clave en estos debates. Después de las recomendaciones de la Comunicación aprobada en 2001 sobre las relaciones urgencia-rehabilitación-desarrollo, los diferentes servicios de la Comisión desempeñaron numerosos esfuerzos, tanto a Bruselas como en las delegaciones, para llevar a cabo la mejor combinación posible para la gestión tanto de las situaciones llamadas de *continuum* como aquellas llamadas de *contiguum*.

El diagnóstico elaborado en 2004 por el grupo interservicios confirmó que los obstáculos al desarrollo de acciones del tipo VARD realmente funcionales todavía son, con frecuencia, internos a la Comisión más allá de la complejidad de los contextos de intervención. La difícil articulación entre los programas de urgencia y de desarrollo deriva esencialmente de los procedimientos que no han sido concebidos para funcionar de manera complementaria y de la falta de coordinación en el momento de la programación.

En la propia **cooperación española**, desde la aprobación del Plan Director 2005-2008 y la posterior elaboración de los Documentos de Estrategia Sectorial de la cooperación española, y muy particularmente el de Acción Humanitaria, **la cooperación española cuenta con base doctrinal y programática suficiente para abordar las cuestiones VARD.**

Estas consideraciones se plasman mucho más claramente en el Plan Director 2009-2012 que trata de avanzar y especificar objetivos para este tema. Así, en su Capítulo 9 dedicado a la Acción Humanitaria "*enfatiza la necesidad la necesidad de trabajar en un marco de coherencia de la política de Acción Humanitaria con otras políticas*". Igualmente declara que este documento "*profundiza así en el concepto omnicomprensivo de acción humanitaria que supera los de ayuda, asistencia o socorro… Este concepto incluye las dimensiones de prevención, protección, asistencia, rehabilitación y reconstrucción, junto con sensibilización e incidencia a favor de las víctimas de crisis, ya sean provocadas por catástrofes naturales o de origen humano*."

"*Las crisis humanitarias y las situaciones de fragilidad comprometen el desarrollo económico, político y social, y por tanto comprometen o hacen imposible el trabajo de cooperación al desarrollo. En este sentido, las actuaciones de respuesta humanitaria favorecerán la recuperación y el desarrollo a largo plazo, para lo cual se profundizará en la eficaz sucesión y vinculación entre la acción humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo en una perspectiva operativa e integrada que permita superponer actividades y combinarlas, cuando sea posible y no se comprometan los principios humanitarios, priorizando en función de la gravedad de la situación e*

integrando en todas las fases de la AH el respeto y la rehabilitación de los derechos individuales y colectivos de las poblaciones afectadas. Este enfoque tiene implicaciones de relevancia para la planificación, seguimiento y evaluación de la AH y permite desarrollar los aspectos de prevención, la ayuda de emergencia, rehabilitación temprana –incluyendo reconciliación y reconstrucción- y construcción de paz. Siempre que sea posible, se identificarán oportunidades para dinamizar procesos de desarrollo, para lo cual, éstos deben ser tenidos en cuenta desde el inicio del diseño de la fase de emergencia. Y en cualquier caso, la AH no debe incidir negativamente en dichos procesos.[2]"

En el mismo sentido, este documento hace continuas referencias a la vinculación ayuda de emergencia-rehabilitación-desarrollo al plantear los objetivos de la acción humanitaria. Con todo, hay que decir que hasta ahora los planteamientos VARD han partido de lo humanitario y no se han permeado suficientemente al resto de instrumentos y áreas de la cooperación española.

3. Algunas conclusiones

El diseño y aplicación de herramientas de gestión de los contextos posdesastre es una tendencia incompleta en la cooperación para el desarrollo. Se han hecho muchos intentos- genéricamente orientados a la reconstrucción y a la mejora de los mecanismos de prevención y gestión de riesgos futuros-, pero los resultados hasta ahora son limitados. Por un lado, los retos que plantea la salida de una crisis de este tipo- en la que suelen confluir altos niveles de fragilidad institucional, inestabilidad estructural y subdesarrollo-, son cada vez más elementos prioritarios de las misiones confiadas a las agencias de desarrollo. Por otro, el imprescindible pilotaje político y operativo de estas transiciones exige una "interfaz" concertada entre actores políticos, económicos, humanitarios, desarrollistas y de seguridad (papel de las fuerzas armadas y policiales). La mayoría de los actores bi y multilaterales han acordado, o intentan hacerlo, estructuras y herramientas *ad hoc* para dicha tarea, al tiempo que la comunidad internacional cuenta ya con algunas experiencias en esta materia. Así ocurre, por ejemplo, con la propia Unión Europea (UE) tras casos tan significativos como el Mitch, Tsunami, Liberia y Gujarat, entre otros. O el muy negativo, por el momento, de la reconstrucción tras el terremoto de Haití de enero de 2010.

Hay que reconocer, no obstante, que el tema de la vinculación, ayuda, rehabilitación desarrollo sigue siendo un problema sin resolver en el ámbito de la AOD y que, por tanto, necesita ser abordado con rigor. Y esto es así, no solo desde la perspectiva de "problema para el donante" (que le da una dimensión de gestión meramente administrativa), sino también como problema real del desarrollo y de la acción humanitaria en las situaciones de poscrisis (adoptando la perspectiva del país afectado y viendo cuál es, en cada caso, la aportación de la cooperación).

En el ámbito de la **cooperación española, las cuestiones VARD no se han incorporado con fuerza al conjunto de nuestra actuación y no se han extraído lecciones** de los casos en los que se ha aplicado, en alguna medida, un cierto enfoque VARD (Huracán Mitch, tsunami asiático, sobre todo, Haití con más problemas).

Por otra parte, pese a los esfuerzos realizados en los últimos años en materia humanitaria plasmados en la creación de la OAH y en el importante aumento de fondos para estas cuestiones, **la acción humanitaria continúa estando poco**

---

[2] Se citan *in extenso* estos documentos pues han sido, en buena medida elaborados por el IECAH y por el autor.

integrada en el conjunto de la cooperación y corre el riesgo de verse como un instrumento demasiado aislado del conjunto, lo que impide un adecuado enfoque VARD.

4. Bibliografía básica

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Linking relief, Rehabilitation and Development (LRRD) (COM/1996/153/Final), ***30 April 1996.*** [+ règlement n°2258/96, adopté par le Conseil de l'Union Européenne, sur "les opérations de reconstruction et de réhabilitation dans les pays en voie de développement"].

CHRISTOPLOS Ian, "Links between relief, rehabilitation and development in the tsunami response: A synthesis of initial findings", Tsunami Evaluation Coalition, *July 2006.*

MACRAE Joanna and HARMER Adele, "Beyond the continuum: The changing role of aid policy in protracted crises", Humanitarian Policy Group at ODI, *July 2004.*

Pérez de Armiño, Linking Relief, Rehabilitation and Development in the Framework of 'New Humanitarianism, for VOICE, ***October 2002***

Rey Marcos, F, De Currea Lugo, V, El Debate Humanitario, Madrid, Icaria, 2002.

VOICE (Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies), "Linking Relief, Rehabilitation and Development (LRRD)", *December 2006.*